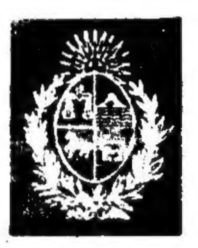


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1278 DE 1993

COMISION DE MEDIO AMBIENTE

DISTRIBUIDO Nº 2836 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

MAYO DE 1994

SE DECLARA DE INTERES GENERAL LA CONSERVACION DE LA CALIDAD Y PUREZA DEL AIRE

Prohíbese liberar o emitir a la atmósfera, sustancias, materiales o energía, susceptibles de poner en peligro la salud humana, animal o vegetal

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 30 DE MAYO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Leopoldo Bruera -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Dante Irurtia y María Celia Priore de Soto

Invitados especiales : Señor Asesor Jurídico de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, doctor Marcelo J. Cousillas y la ingeniera química de la División de Sustancias Peligrosas, Silvia Aguinaga

Secretario : Señor Vicente Curci

Ayudante de Comisión : Señor Julio Durán

---

lt.

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Leopoldo Bruera -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Dante Irurtia y María Celia Priore de Soto

Invitados especiales : Señor Asesor Jurídico de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, doctor Marcelo J. Cousillas y la ingeniera química de la División de Sustancias Peligrosas, Silvia Aguinaga

Secretario : Señor Vicente Curci

Ayudante de Comisión : Señor Julio Durán

---

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 39 minutos)

__________ Doy en nombre de la Comisión la bienvenida al asesor jurídico de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, doctor Cousillas, y a la Directora de la División Sustancias Peligrosas, señora Aguinaga.

SEÑOR COUSILLAS.- En nombre de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, agradecemos la invitación que nos ha cursado la Comisión.

Junto con la señora Aguinaga hemos estado trabajando en la elaboración de un texto alternativo al que venía considerando la Comisión, de acuerdo con el Distribuido Nº 2514/93. Este texto alternativo trata de recoger, justamente, las observaciones y comentarios realizados en el seno de la propia Comisión, con la participación, incluso, de representantes de la Universidad de la República, con quienes he tenido oportunidad de conversar. En un texto que hemos remitido al señor Presidente el pasado viernes a fin de que lo pusiera a consideración de la Comisión figuran algunas modificaciones con el objeto de tratar de recoger las observaciones que mencioné y tal vez, simplificarlo y tratar de darle mayor claridad.

Cabe recordar que en la idea original del Poder Ejecutivo este texto formaba parte de una ley general de medio ambiente, es decir de

una ley más amplia, por lo cual algunas de estas modificaciones tienden a recoger el carácter de ley propia o de normas que serán aprobadas en forma aislada. Dada la necesidad y el vacío jurídico que existe en esta materia, el Poder Ejecutivo apoya y entiende altamente conveniente esta tarea.

Básicamente, las modificaciones son en tres puntos. En primer lugar, en la disposición referida a la introducción de desechos peligrosos al territorio nacional --que ahora hemos llamado artículo 3º--, se eliminaron los incisos segundo y último, que en realidad resultaban reiterativos de lo que establecía el artículo anterior, es decir, el que ahora es segundo. En él, se determina el régimen general para los residuos y sustancias tóxicas y peligrosas. Por su parte, el artículo 3º establece una especie de régimen puntual, especial, en cuanto a la introducción al territorio nacional. Quiere decir que consagra el principio de que el Uruguay tratará y dispondrá de sus propios desechos, no permitiendo la recepción de aquellos generados por terceros países. Para ello en su primer inciso figura una regla general en materia de introducción de desechos tóxicos o peligrosos. Concretamente, consagra la prohibición de la introducción, en cualquier forma o bajo cualquier régimen, en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, de todo tipo de desechos peligrosos. Esta es una regla general y amplia mediante la cual se pretende prohibir radicalmente la introducción de todo tipo de desechos, cualquiera sea el régimen jurídico bajo el cual ingresan al país.

Antes de iniciarse formalmente la sesión, conversamos con algunos miembros de esta Comisión y llegamos a la conclusión de que existía la necesidad de dar coherencia a este artículo. En ese sentido, me parece

muy atinada la observación que se hizo de que se utilizaran en forma consistente los mismos términos o conceptos. Creo que podríamos llegar a un acuerdo en cuanto a que se utilice la expresión "introducción o tránsito". Por consiguiente, en este momento estaríamos modificando el inciso primero de esta norma. Quizá nos puedan tildar de redundantes o excesivos, pero creo que este aditamento le da mayor claridad. Por lo tanto, este inciso primero quedaría redactado de la siguiente manera: "Prohíbase la introducción o tránsito, en cualquier forma o bajo cualquier régimen, en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, de todo tipo de desechos peligrosos." Pienso que aquí están comprendidas las zonas francas que están sometidas a la jurisdicción nacional, así como cualquier otro régimen, como ser el que el comercio exterior denomina tránsito, importación, admisión temporaria, etcétera.

En segundo término, se introdujo una modificación en el inciso segundo de este mismo artículo, que versa sobre la excepción a la regla. Mediante este inciso se faculta al Poder Ejecutivo sólo para autorizar en casos determinados, por resolución expresa y fundada previo informe del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la introducción o tránsito de desechos destinados a operaciones de recuperación, reciclaje o reutilización de recursos, siempre que lo solicitado se ajuste a las normas internacionales aplicables y dentro de las condiciones adecuadas que se determinen y que aseguren la protección de la salud humana y del ambiente. Aunque el párrafo sea un poco extenso, ello se debe a que se están tratando de reunir todas las condiciones que debería concentrar la decisión del Poder Ejecutivo. Por un lado, tendría que ser una resolución caso a caso, es decir, expresa y fundada; y, además, debería estar respaldada

por un informe técnico del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por otra parte, esa introducción debería ser exclusivamente a los efectos de realizar operaciones de recuperación, reciclajes o reutilización de recursos.

Además, debería ajustarse a las normas internacionales que existen en la materia; de esta manera, estamos salvaguardando las obligaciones que la República ha asumido en el marco del Convenio de Basilea sobre el movimiento de los desechos peligrosos y su eliminación. Entre otras cosas, se ha resuelto que los países que no integren la OCDEC no deben recibir desechos generados en otros que sí formen parte de esta organización. En otras palabras se puede decir que se pretende que países del tercer mundo o no altamente industrializados no reciban desechos de naciones altamente industrializadas que se supone tienen la suficiente tecnología como para tratarlos y disponerlos en forma adecuada.

En consecuencia, si el Poder Ejecutivo adoptara una decisión de este tipo debería tener en cuenta el origen de estos desechos y, finalmente, cumplir con las condiciones que se determinen de acuerdo con el tipo de desecho y la finalidad específica de reutilización; en todo caso, se debe tener en cuenta la salud humana y el medio ambiente.

A pesar de que el inciso segundo establece una excepción a la regla, en sesiones anteriores esta Comisión consideró que esa excepción no podía ser genérica, es decir, no podía existir en relación con cualquier tipo de desecho. En el Ministerio se ha considerado esa opinión y se la ha compartido. Entonces, se ha propuesto un tercer inciso al artículo, en el que se establece una especie de excepción a la excepción. La facultad del Poder Ejecutivo en ningún caso puede comprender la introducción de residuos o desechos radioactivos. Para ser coherentes con la modificación que habíamos

propuesto anteriormente, de acuerdo con lo conversado con los miembros de la Comisión antes del inicio de la sesión, deberíamos también modificar el concepto utilizado y agregar junto a "introducción" la expresión "o tránsito". Así, los tres incisos tendrían el mismo giro y comprenderían, de alguna manera, los mismos hechos. Lo que tal vez deberíamos decidir con los miembros de esta Comisión es si se especificaría el régimen o si simplemente nos remitiríamos al artículo 229 de la Ley Nº 16.320, Ley de Rendición de Cuentas del ejericio 1991 que fuera aprobada en 1992. En principio, habíamos preferido hacer esto último,dado que se trata de una norma jurídica vigente que mereció la aceptación de este Parlamento. Además, establece --entre otras cosas-- la competencia de la Dirección Nacional de Tecnología Nuclear en el contralor de la prohibición dispuesta. En principio, seríamos partidarios de mantener la remisión, por los dos argumentos que ya hemos sostenido y que solicitamos sean considerados por la Comisión.

Por último, por otra parte, en el texto alternativo remitido el pasado viernes, se eliminó el último artículo del repartido anterior que, específicamente, hacía referencia a las responsabilidades que le cabían al responsable de una depredación, destrucción o contaminación del ambiente en caso de causar daños o perjuicios. Concretamente, allí se establecía que se debía hacer cargo de la recomposición y, cuando esta no fuere posible, de las medidas de reducción o mitigación que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dispusiera.

Todos estos temas han sido motivo de regulación general en la recientemente aprobada Ley Nº 16.466, de Evaluación de Impacto

Ambiental que esta misma Comisión tuvo el tino y el honor de impulsar. De modo que en el proyecto que remitimos el pasado viernes decidimos directamente eliminar estos artículos, ya que existían, incluso, diferencias de redacción.

También debo comunicar a la Comisión que el pasado viernes el Ministerio decidió remitir al Poder Ejecutivo , es decir, a la Presidencia de la República, un anteproyecto de ley solicitando su urgente remisión al Parlamento. A través de él se propone exactamente el mismo proyecto sobre el que se ha trabajado en esta Comisión hasta el momento. Esto tiene una doble finalidad. Por un lado, esperamos que en el correr del día de mañana o a más tardar el miércoles, este mensaje salga del Poder Ejecutivo para que quede expresa y firmemente manifestada la voluntad de ese Poder de aprobar el proyecto que está considerando esta Comisión. Esto no debe ser un obstáculo para que la Comisión prosiga con el análisis o presentación de este mismo texto al Plenario o con otras instancias que considere pertienente. Personalmente, más allá de la aparente contradicción en cuanto a la titularidad de este texto, diría que se trata de un excelente ejemplo de trabajo conjunto entre la Comisión de Medio Ambiente del Sendo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, labor que tuvo en todo momento el respaldo del Poder Ejecutivo. Esperamos que todo eso se tenga en cuenta cuando el Presidente de la República remita este texto a consideración de la Asamblea General.

Digo esto para aclarar cuál es la voluntad del Poder Ejecutivo y, además, para que no exista --en nuestros acostumbrados problemas burocráticos-- alguna desinteligencia que conspire con el espíritu de todos nosotros, es decir, que este proyecto de ley se apruebe lo antes posible y con el mayor consenso dentro del quehacer político nacional.

Creo que, de esta manera, se recoge el trabajo de mucha gente, no sólo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente sino también de la Comisión, de la Universidad de la República y de organizaciones no gubernamentales. Esperamos que la Comisión pueda impulsar este proyecto de ley a muy breve plazo.

De todos modos, quedamos abiertos a las modificaciones y comentarios que consideren oportuno.

SEÑORA PRIORE.- Si me permiten, quisiera plantear algunas dudas.

Cuando estudiamos el proyecto de ley anterior hubo necesidad de definir bien los desechos tóxicos, que figuraban en el artículo 3°, cuyo inciso 2° se suprimió, porque se entendió que ya figuraba en el artículo 2º. Concretamente, el segundo párrafo de este artículo expresa:"Se entiende por sustancias y desechos tóxicos o peligrosos, aquellos elementos o materiales que, directa o indirectamente, por sus características, cantidad o combinación, sean susceptibles de poner en peligro la salud humana, animal o vegetal, deteriorar el ambiente", etcétera.

Pienso que esta definición de desecho tóxico es

amplia.

Se nos había informado que era muy conveniente otorgarle luego la facultad al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a fin de que estableciera cuáles eran esos productos y que, inclusive, fijara los límites admitidos cuando habla de máximos en el artículo 1º. Allí se indica lo siguiente:"Queda prohibido liberar o emitir a la atmósfera, directa o indirectamente, sustancias, materiales o energía por encima de los límites máximos o en contravención a las condiciones que establezca el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente;", etcétera.

Concretamente, quisiéramos que el Ministerio tuviera la facultad de establecer todo esto.Creo que las atribuciones están dadas en el tercer inciso del artículo 2º. Desearía saber si ahí también se abarca la enumeración porque, a mi juicio, parece amplio. En realidad, no sé si comprende la lista de los productos y de los límites que sería necesario fijar. De todos modos, aclaro que recién ahora tomo contacto con este proyecto de ley. No quisiera que el Ministerio, luego, en virtud de alguna interpretación, vea limitadas sus facultades para establecer todos estos aspectos. Según advierto, los representantes del Ministerio piensan que con estas facultades se abarca todo.

El tercer párrafo del artículo 2º expresa:" Sin perjuicio de las atribuciones que competen a otros organismos públicos, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dictará las providencias y aplicará las

medidas necesarias para prevenir, impedir, disminuir y vigilar los riesgos vinculados a tales sustancias y desechos, y para corregir las afectaciones que provocaren; las que, cuando correspondiere, deberán adoptarse conforme a lo dispuesto por las normas internacionales aplicables. Igualmente podrá prohibir o disponer la suspensón preventiva de la actividad presuntamente peligrosa."

Al respecto, deseo saber si el Ministerio tiene la facultad de establecer los artículos y las limitaciones correspondientes.

SEÑOR COUSILLAS.- A pesar de que esta es una materia nueva y de que en Uruguay no existen antecedentes a los que nos podamos remitir, cabe señalar que hemos utilizado dos fuentes. Por un lado, normas de Derecho Comparado, a veces no directamente aplicables ya que, lisa y llanamente no se pueden copiar. Sin perjuicio de ello, se pueden extraer algunas experiencias. Principalmente, hemos utilizado una norma que existe en nuestro país y que funciona jurídicamente desde el año 1978 sin inconvenientes. Concretamente, me refiero a los artículos 146 y 147 del Código de Aguas. Si observamos la redacción de casi todas estas disposiciones, apreciaremos que tienen el mismo cuerpo que esas normas que hoy está aplicando el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Comienzan por hacer una declaracíon de interés general --a los efectos de ampararse en la posibilidad de limitar los derechos individuales previstos en la Constitución-- y luego establece mecanismos

generalmente administrativos que empiezan desde la mera atribución de competencias hasta terminar en la prohibición de una actividad presuntamente peligrosa o dañina. En todos los casos, se hace referencia a los tratados o normas internacionales aplicables.

Creemos que la definición de sustancias y desechos tóxicos o peligrosos es suficientemente amplia como para que, a criterio del Poder Ejecutivo o del Ministerio, pueda establecerse un listado de sustancias con sus características, cantidades o combinaciones. Una sustancia, por sí misma, no necesariamente tiene que ser peligrosa, puesto que tal vez lo sea su combinación con otras o la cantidad la que determine su carácter de tóxico.

Cabe destacar que estas pretenden ser normas mínimas y no una ley orgánica de desechos peligrosos o una ley integral para la regulación del aire y la atmósfera, tal como existen en otros regímenes. En este caso, se desea establecer la llave, el instrumento para que la reglamentación pueda ser un desarrollo técnico importante. El Código de Aguas tiene sólo un artículo en el que se previene la contaminación del agua. En base a esto, se ha desarrollado la reglamentación posterior que ha funcionado jurídicamente. Cada uno de nosotros podrá tener su evaluación acerca de cuál es el estado de la calidad de nuestras aguas, desde el punto de vista real. Pero, jurídicamente, no ha dado lugar a controversias, ni a juicios en los cuales se haya visto comprometida la voluntad del Estado o la aplicabilidad de la norma.

Dado que tenemos esta experiencia en materia de aguas, podemos recogerla y aplicarla al aire y a las sustancias y desechos peligrosos, aun cuando no sea exactamente lo mismo. El esquema, el procedimiento jurídico que utilizamos es, de alguna manera, similar.

SEÑORA PRIORE.- Básicamente, no quisiera que por medio de este proyecto de ley se cree una norma rígida que no otorgue las facultades necesarias al Ministerio. Incluso, con respecto a las materias tóxicas, debe tenerse en cuenta que en determinado momento pueden serlo y en otro no.

Desearía que el Ministerio quede con todas las facultades que debe tener, a fin de no establecer una rigidez que luego no le permita actuar o cambiar ciertos conceptos. Creo que la definición de desechos tóxicos es amplia, no así la facultad del Ministerio. Digo esto, sin perjuicio de las atribuciones.

SEÑOR COUSILLAS.- Es posible que la expresión "sin perjuicio de las atribuciones que competen a otros organismos públicos" merezca una explicación. Ese es un giro que también utiliza el Código de Aguas, en virtud de la intención de preservar ciertas competencias municipales. En este caso concreto tuvimos en cuenta la posibilidad de que, en lo que tiene que ver con las sustancias --no tanto con los desechos-- hubiera múltiples competencias cruzadas, a raíz de que el límite es muy difuso. Por ejemplo, determinado tipo de medicamentos pueden llegar a ser sustancias peligrosas; lo mismo puede decirse acerca de ciertos plaguicidas o agrotóxicos. Todos ellos, por su especificidad, por su carácter sectorial e, incluso, hasta por una cuestión técnica, están bajo la competencia de determinado organismo.

Evidentemente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente no puede pretender tomar para sí el control de todos y cada uno de los tipos de sustancias eventualmente tóxicas o peligrosas. De manera que lo que se quiere es dar al Ministerio las más amplias facultades --tal como expresaba la señora senadora--, pero sin perjuicio de las que específicamente puedan tener otros organismos. En nuestro concepto de política jurídica, la reglamentación debería coordinar y aclarar; o sea que no debería tratarse de una reglamentación que, simplemente, regulase las sustancias. Reitero que, de alguna manera, se deberá especificar, registrar y coordinar todo lo relativo a estas sustancias, cualquiera sea su clase. No olvidemos que estamos hablando de ciertos medicamentos, de sustancias radioactivas y de agrotóxicos.

SEÑORA PRIORE.- En el inciso tercero del artículo 3º se expresa que dicha facultad del Poder Ejecutivo no comprende la introducción de residuos o desechos radioactivos, los que se regirán por lo establecido en el artículo 229. A su vez, esta última norma prohibe, en todo el territorio nacional, el tránsito y la disposición final de residuos radioactivos provenientes de terceros países. Es decir que mediante la disposición del artículo 3º estaríamos ampliando lo previsto por el artículo 229.

SEÑOR COUSILLAS.- A mi juicio, el primer inciso del artículo 229 no tiene una redacción de fácil comprensión. Siempre me he preguntado qué es lo que queda afuera, y no he podido encontrar una respuesta.

Según el artículo 229, se prohíbe en todo el territorio nacional el tránsito de estas sustancias. Entonces, parecería que una introducción de esos residuos que no fuera en carácter de tránsito, estaría autorizada. Sin embargo, luego se agrega que se prohíbe la disposición final de residuos radioactivos provenientes de terceros países. En consecuencia, ¿qué quedaría afuera del artículo 229? Tal vez --en una interpretación muy rebuscada-- el reciclaje.

Si la Comisión está de acuerdo, podríamos directamente regular lo concerniente a los residuos radioactivos. Creo que el Ministerio no tendría inconveniente en hacerlo en esta nueva norma, pero entiendo que sería muy importante que en la consideración de este tema por parte del Plenario se tuviera en cuenta el espíritu con que se elaboró y aprobó el artículo 229 de la Ley Nº 16.320. Es decir que hay que tratar de evitar la revisión de un debate que ya aconteció.

SEÑORA PRIORE.- Debe evitarse que se produzca una contradicción entre

una norma y otra, y por ello pienso que habría que integrarlas.

SEÑOR COUSILLAS.- Cabe aclarar que la regla en esta materia es la no introducción de residuos. Obviamente, existen algunas excepciones bajo determinadas condiciones.

Si los señores senadores están de acuerdo, podríamos intentar modificar esta norma para contemplar lo expuesto por la señora senadora Priore.

(Se suspende momentáneamente la toma de versión taquigráfica a los efectos de proceder a dar una nueva redacción al artículo en estudio)

(Se reanuda la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR COUSILLAS.- Entonces, el inciso quedaría redactado de la siguiente manera: "Dicha facultad del Poder Ejecutivo no comprende en ningún caso la introducción o tránsito, en cualquier forma o bajo cualquier régimen, de residuos o desechos radioactivos provenientes de terceros países."

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como dijo el doctor Cousillas, existe un elemento muy positivo en lo que tiene que ver con la conjunción de esfuerzos en el trabajo entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y esta Comisión. Deseo que esto se mantenga a fin de poder elaborar algún otro proyecto antes de la finalización de esta Legislatura.

La Comisión agradece la presencia de los señores representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Así se hace. Es la hora 18 y 25 minutos)